

PAOLO CARROZZA “AVVOCATO”:  
IL PENSIERO PUBBLICISTICO NELL’ESERCIZIO  
DELLA PROFESSIONE FORENSE

*Nicola Pignatelli*

SOMMARIO: 1. Una nota introduttiva sulla Scuola di Alessandro Pizzorusso e sulla professione forense. – 2. L’esperienza professionale e la nascita dello Studio Legale Carrozza. – 3. Il “suo” curriculum professionale. – 4. La dimensione giudiziale e quella stragiudiziale: un giurista “eclettico”. – 5. Alcune vicende processuali di rilievo sistemico. – 6. Un giurista “europeo”. – 7. Un ricordo personale.

**1. Una nota introduttiva sulla Scuola di Alessandro Pizzorusso  
e sulla professione forense**

La Scuola pisana del Prof. Alessandro Pizzorusso, nella quale si sono formati i suoi allievi, è sempre stata caratterizzata, oltre che dalla qualità e dall’intensità della produzione scientifica, da un rigore metodologico, rispetto al quale è diffusamente maturata, dall’interno, una certa “diffidenza”, come la definiva Paolo Carrozza, per l’esercizio della professione di Avvocato; la definiva informalmente un “timore di contaminazione” proprio del metodo, al di là di qualsiasi risvolto socio-culturale.

Un tema spesso oggetto di ironia tra Paolo Carrozza e Roberto Romboli, legati da fraterna amicizia come in una “famiglia accademica”, per utilizzare proprio le parole del Prof. Romboli, nel suo bellissimo ricordo ad un anno dalla scomparsa, nell’ambito del Seminario del Gruppo di Pisa *Autonomie territoriali e forme di differenziazione*, in sua memoria (<https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari-di-diritto-comparato/392-12-giugno-2020-webinar-autonomie-territoriali-e-forme-di-differenziazione>).

Una tensione tra accademia e dimensione forense, emersa a tratti, da molti anni, nelle comunità scientifiche di riferimento, e palesatasi in modo ancor più evidente in alcuni settori scientifici, come quello del diritto costituzionale, dove lo spazio fisico tra il principio e la fattispecie è strutturalmente dilatato; una tensione

che ovviamente sopravvive alla contingente opzione tra tempo pieno e tempo definito.

Paolo Carrozza ha certamente rappresentato un'eccezione per la Scuola, il tentativo di tenere insieme l'anima originaria e la contaminazione, la teoria e la prassi, lo studio e l'applicazione, il sistema e il caso.

Tuttavia un'eccezione "conforme" all'originaria esperienza dello stesso Maestro, Magistrato prima di diventare Professore universitario; un'esperienza conforme, a ruoli invertiti, "nel processo", nella dimensione alla quale sono agganciati gli studi della stessa Scuola, per quanto, come dirò meglio più avanti, Paolo Carrozza fosse maggiormente affascinato dalla dimensione stragiudiziale, nella quale si muoveva con libertà e creatività.

## **2. L'esperienza professionale e la nascita dello Studio Legale Carrozza**

La vita professionale di Paolo Carrozza prende avvio alla fine degli anni '80, quando era Professore Associato di Diritto pubblico nell'Università di Firenze (1987-1993), nello Studio pisano del Prof. Alberto Azzena, Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Pisa.

La collaborazione è proseguita anche quando Carrozza diventerà Professore straordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Sassari (1994-1997) – in un periodo che definiva di "rocamboloso pendolarismo", arricchito peraltro dalla carica di Vice Sindaco nel Comune di Pisa (1994-1998) –, e poi, almeno per un certo periodo (1998-2000), quando sarà Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa (1998-2006).

Una collaborazione durata quindi circa un decennio, un incontro tra due personalità eclettiche, affascinanti e a tratti imprevedibili.

Rammento alcune difese congiunte anche in Corte costituzionale in materia di *status* di docenti universitari medici (Corte cost. sent. n. 136/1997) e in materia di ordinamento professionale degli psicologi (Corte cost. sent. 412/1995).

La voglia di autonomia lo porterà nel 2001 ad avviare un nuovo Studio, lo Studio Legale Carrozza, ubicato in Via S. Cecilia,

che ha rappresentato fisicamente un luogo simbolico, nell’immaginario di molti allievi, amministratori locali e di molti clienti, e protagonisti di interminabili colloqui.

La “finestra illuminata” di Via S. Cecilia è stata ricordata, nel giorno della cerimonia laica, dai suoi studenti, allievi della Scuola Superiore Sant’Anna (dove è stato Ordinario di Diritto costituzionale dal 2006), ricevuti spesso anche a tarda sera, in una nuvola di fumo, dannata passione.

Un’Università plasticamente vicina al Suo Studio, a conferma ulteriore di quel tentativo di sintesi, tra teoria e prassi.

Lo Studio legale Carrozza ha costituito il luogo in cui in molti suoi allievi (anche) accademici hanno svolto la propria pratica forense, ascoltato lezioni mai svolte in aula, riflessioni inedite, idee scientifiche in fasce, assaporato quella sintesi, tra il generale e il particolare.

### 3. Il “suo” curriculum professionale

Per raccontare la vita professionale di Paolo Carrozza uno strumento utile è certamente il suo *curriculum*, redatto personalmente, con immensa noia e ostentata sinteticità, una sorta di base che i suoi collaboratori si affaticavano ad adeguare alla realtà, sempre in rincorsa, integrandolo con altre molteplici esperienze giudiziali e stragiudiziali.

Mi permetto di pubblicarlo, estraendolo dai file di Studio.

Paolo Carrozza avrebbe voluto metterlo soltanto in nota<sup>1</sup>, e così farò.

---

<sup>1</sup> *“Informazioni professionali generali*

*È iscritto all’Albo degli Avvocati del Foro di Pisa in qualità di Cassazionista (dal 1992), ed esercita la professione di avvocato amministrativista e civilista e di consulente di pubbliche amministrazioni e di società private.*

*Ha svolto attività di consulenza o difesa, anche dinanzi alla Corte di Giustizia della C.E., alla Corte Costituzionale e alle altre Magistrature Superiori in favore, tra gli altri, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Regione Toscana, della Regione Trentino Alto Adige, della regione Campania, del Consiglio e della Giunta Regionale della Valle d’Aosta, della Giunta Provinciale di Bolzano, delle Province di Grosseto, Livorno, Pisa e Sassari, dell’Unione Province Toscane, di numerosi Comuni, di varie AUSL della*

---

*Toscana, di numerosi enti pubblici, di varie Aziende erogatrici di servizi pubblici locali, del Consiglio Regionale Toscano degli Psicologi, del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti.*

*È stato ed è componente di numerosi Collegi Arbitrali in materia di appalti pubblici.*

*È stato componente dei nuclei di valutazione del Comune di Sassari e della Provincia di Sassari.*

*Esperienze specifiche nel settore della sanità e dell'assistenza*

- *È stato responsabile del corso commissionato alla Scuola Sant'Anna per la formazione dei direttori delle Società della salute;*
- *ha redatto, per conto dell'Assessorato alla sanità e dell'Assessorato all'assistenza sociale della regione toscana, numerosi pareri in tema di organizzazione del servizio sanitario e delle società della salute.*

*Esperienze specifiche nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica*

- *tra il 1997 e il 1998 ha redatto, per i profili giuridici, il progetto Borgo Verde del Comune di Pontassieve (FI) consistente nel Piano di recupero per la riqualificazione delle aree ferroviarie dismesse;*
- *ha partecipato al Gruppo di lavoro costituito da ANCI-CISPEL Consulting presso il Comune di Firenze per la trasformazione dell'ATER dell'Area Fiorentina in società per azioni in attuazione della l.r. n. 77/1998;*
- *ha redatto nel 1999 per Federabitazione Toscana (Cispel) il piano di interventi per la trasformazione delle ATER Toscane in società e/o aziende comunali in attuazione della l.r. Toscana n. 77/1998;*
- *è stato consulente giuridico della società tra enti locali T.E.S.S. per l'attuazione del Patto territoriale dell'Area Torrese-Stabiese in Provincia di Napoli, con particolare riferimento al Piano di recupero dell'area del vecchio Porto di Castellammare di Stabia;*
- *è stato componente (di nomina regionale) della Commissione per la procedura di individuazione del socio di maggioranza della Società mista per la gestione del patrimonio della Terme di Montecatini S.p.a.;*
- *è stato incaricato quale esperto di urbanistica del coordinamento del gruppo di lavoro giuridico-istituzionale per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Sassari e di quello della Provincia di Oristano;*
- *è stato consulente per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Livorno;*

- è stato consulente per la redazione del Regolamento Urbanistico del Comune di Portoferraio, del Piano Strutturale di Aulla, del Piano Strutturale del Comune di Chianciano Terme.
- ha fatto parte del gruppo di lavoro per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale della Regione Sardegna (ambito costiero) approvato nel 2006 e, in tale veste, ha difeso la Regione Sardegna nei 143 ricorsi giurisdizionali e ricorsi straordinari al Capo dello Stato presentati da cittadini e Enti vari avverso il Piano Paesaggistico Regionale della Regione Sardegna;
- ha fatto parte del collegio di difesa della Regione Sardegna nelle controversie relative al Piano di recupero dell'area di Tuvveddu-Tuvumannu in Cagliari.
- è presidente del Consorzio di lottizzazione per l'ampliamento dell'area industriale di Ospedaletto nei Comuni di Cascina e Pisa.

Esperienze specifiche nel settore dell'ambiente

Ha fornito assistenza legale:

- alla Provincia di Pisa e a Teseco S.p.a., quale presidente del Collegio Arbitrale per l'intervento di messa in sicurezza ambientale del sito Decoindustria s.r.l.;
- per la stipula del protocollo d'intesa e poi dell'accordo di programma tra la Provincia di Pisa, l'ATO rifiuti n. 3 dei Comuni della Provincia di Pisa, il Comune di Cascina e la società Ecofor Service S.p.a. per la realizzazione delle opere di messa in sicurezza e/o bonifica, ripristino ambientale e gestione post mortem dell'area già adibita a discarica in località "Tiro a segno" nel Comune di Cascina;
- sia in sede giudiziale che stragiudiziale al Comune di Roccastrada, alla Provincia di Siena e alla Provincia di Grosseto contro la società Caolino d'Italia s.r.l. in riferimento all'attività mineraria di quest'ultima in località "i Piloni" e ai danni ambientali cagionati dalla coltivazione della miniera;
- sia in sede giudiziale (TAR Toscana e Consiglio di Stato) che stragiudiziale alla Provincia di Grosseto, per le questioni ambientali relative: alla bonifica dell'area delle Strillaie; alla costruzione dell'impianto di selezione di rifiuti solidi urbani con produzione di CDR nell'area delle Strillate; all'attività della società Ambiente S.p.a. relativa al co-generatore di Scarlino; alla definizione dei rapporti con Syndial S.p.a. per l'inquinamento del Fiume Merse.
- sia stragiudiziale che giudiziale (in sede amministrativa, penale e tributaria) alla società Bonifiche S.p.a., in riferimento alle attività svolte dalla società in materia di gestione dei rifiuti;
- giudiziale all'Arpat Toscana dinanzi al Consiglio di Stato in riferimento al complesso procedimento relativo all'approvazione, realizzazione ed esercizio di un nuovo elettrodotto a 132 KW, con sostitu-

zione del vecchio elettrodotta denominato “Livorno Est – La Rosa e La Rosa – Acciaiolo” in Comune di Livorno;

- giudiziale a Termokimik S.p.a. al TAR Lazio nel ricorso promosso per l’annullamento degli atti di gara a licitazione privata per la progettazione esecutiva, la costruzione e la gestione del primo anno di esercizio, compresa la manutenzione, del sistema integrato A.M.A. di Roma di selezione e trattamento R.S.U. per una capacità pari a 1000 t/die complessive;
- stragiudiziale a CO.S.E.C.A S.p.a. nell’ambito di varie questioni di interesse ambientale, in particolare relative alla possibilità per un Comune di conferire il servizio rifiuti a CO.S.E.C.A. e alla possibilità di un’eventuale partecipazione del CO.S.E.C.A. ad una società per azioni per la gestione unitaria del ciclo dei rifiuti dell’A.T.O. n. 9;
- ha fornito consulenza legale all’ATI Fisia ed altri nell’esecuzione del contratto d’appalto per la bonifica di interesse nazionale dell’area di Pertusola sud, in Provincia di Crotona.
- ha fatto parte del Collegio di difesa dei Presidenti e degli Assessori della Regione Toscana nel procedimento avviato dalla procura Regionale della Corte dei conti della Toscana per la responsabilità per danno erariale causato dai lavori di costruzione della linea ferroviaria dell’Alta Velocità nella tratta Firenze-Bologna, con riferimento ai danni alla risorsa idrica causati dalla costruzione delle gallerie per l’attraversamento del territorio del Mugello e di Monte Morello;
- è consulente di Ecofor Service S.p.a.
- è stato consulente di REVET S.p.a.
- 

#### Esperienze in materia di appalti pubblici

Ha seguito:

- per conto della USL Versilia, il contenzioso relativo alla realizzazione dell’Ospedale della Versilia;
- per conto di una delle ditte appaltatrici (Consorzio Sirio di R.E.), il contenzioso relativo alla realizzazione dell’Ospedale di Villamarina (Piombino);
- il contenzioso della Termokimik Corporation di Milano nel campo degli appalti pubblici di depurazione e termotrattamento di rifiuti di Brindisi, Roma, Napoli;
- ha organizzato l’appalto del Porto Turistico di Marina di Pisa e il suo affidamento alla C.M.C. di Ravenna.

È stato ed è membro di numerosi Collegi Arbitrali in materia di appalti pubblici”.

#### **4. La dimensione giudiziale e quella stragiudiziale: un giurista "eclettico"**

In realtà Paolo Carrozza, pur avendo maturato un'esperienza giudiziale assai vasta, anche innanzi alle magistrature superiori (come Avvocato cassazionista dal 1992), ha sempre prediletto la dimensione stragiudiziale, quella fuori dalle ristrettezze delle regole del processo, dalle rigide scansioni processuali. In quella dimensione, caratterizzata da maggiori spazi per le sue costruzioni, per l'affinamento di strumenti giuridici nuovi, si manifestava il suo genio e la sua forza creativa, che si miscelevano ad una innata curiosità per il paese reale e per i problemi della gente, da ascoltare e da risolvere.

Fuori dal processo, si dipanavano percorsi logico-giuridici e fattuali, che amava seguire, personalmente.

In prima persona e con le persone. Amava il dialogo, si immergeva nelle riunioni, in modo generoso, empatico; riunioni interminabili, con digressioni e fragorose risate, che segnavano l'umanità del professionista.

Ricordo la velocità di pensiero, la sua comprensione dei fatti, l'empatia con le stesse persone che assisteva, i rapporti di amicizia sincera nati proprio nelle relazioni professionali.

Ha seguito molti imprenditori e operatori economici nel loro percorso di crescita, non soltanto come legale ma come un consulente generale, con una visione ampia, di lungo periodo, capace di guardare agli sviluppi del sistema economico e di scorgerne le traiettorie, spesso prima degli altri.

Assai significativo l'interesse in materia urbanistica ed edilizia per le vicende di molti piani attuativi (non soltanto in Toscana), nell'ambito dei quali ha accompagnato i soggetti attuatori, e loro storie personali, dal momento di nascita dei Consorzi fino alla stipulazione delle relative convenzioni urbanistiche e quindi fino alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e dei singoli immobili. In questo ambito, forse più che in altri, abbiamo assistito alla maturazione di idee, di metodi, di strumenti per superare problemi connessi alla longevità dei piani, per i quali il fattore tempo è un "tiranno", come spesso premetteva, prima che ogni operazione partisse.

Lo Studio Legale Carrozza è stato per molti di noi, proprio nelle materie relative all'uso del territorio, un luogo di visuale privilegiata, dal quale assistere alle trasformazioni del territorio, alla dimensione vivente della pianificazione e alle evoluzioni della concezione dello spazio.

Eppure nel processo impressionava. La sua capacità di stare in udienza. La capacità oratoria. Il fascino della sua parola, nitida e avvolgente. In udienza emergeva tutta la sua incisività. In udienza si miselava la sua profonda cultura giuridica, la visione trasversale con la regola da applicare al caso concreto.

Non si è mai definito un "Avvocato amministrativista" ma un Avvocato, perché è sempre prevalsa una idea trasversale della cultura giuridica, una tensione verso il sistema, che ricordava l'insegnamento di Pizzorusso.

Un giurista coraggioso. Non aveva paura di affrontare ambiti nuovi, sfide innovative. Ci rimproverava di rinchiuderci nelle nostre nicchie. Ho capito solo con il tempo perché affascinava nelle discussioni innanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti; nel giudizio di responsabilità, più che in altri giudizi, si incontrano e miselano il diritto pubblico, il diritto civile, il diritto penale, il diritto costituzionale. Il suo eclettismo dispiegava tutta la sua efficacia.

Ha difeso, innanzi ai giudici amministrativi e a quelli civili, Comuni, Province, Regioni, società partecipate, primari operatori economici, semplici cittadini, bisognosi di giustizia. Molte persone, che a lui erano umanamente legate, non più solo clienti.

La quotidiana riflessione sulla tutela dei diritti nel processo.

Più in generale c'era sempre, alla fine del giudizio, magari davanti a una buona tavola, la voglia di ricondurre la vicenda processuale al sistema.

Non era solo un Avvocato, anche nell'esercizio della professione. Era osservatore delle istituzioni, della forma di governo locale. Ogni vicenda era un tassello di un sistema, di una "rete", per utilizzare una categoria di Paolo Carrozza.



## 5. Alcune vicende processuali di rilievo sistemico

Tra le tante vicende processuali, voglio rammentarne alcune, pur in ordine sparso, a cui Paolo Carrozza è stato professionalmente legato, almeno nell'ultimo decennio, e che hanno assunto una rilevanza di sistema:

### 1) *Sull'autonomia delle Province*

La prima che rammento, una delle più recenti, riguarda un giudizio amministrativo innanzi al TAR Toscana (r.g.n. 793/2017), nel quale è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale, a seguito dell'intervento processuale dell'Unione delle Province Italiane, sezione Toscana, assistita da Paolo Carrozza.

La questione ha avuto ad oggetto alcune norme regionali lesive dell'autonomia delle Province e delle funzioni amministrative delle Province, tema per il quale tanto si è speso, anche in sede scientifica; tale questione è stata accolta con la sentenza **n. 129/2019 della Corte costituzionale**.

L'udienza in Corte costituzionale sarebbe stata fissata ad aprile 2019, pochi mesi prima della sua scomparsa; aveva fatto il biglietto per Roma, per andare a discutere, aveva la voglia ma purtroppo non le forze fisiche.

Vi fu però il tempo per gioire della vittoria<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Rammento la vicenda.

La Provincia di Grosseto aveva proposto azione di annullamento avverso il Regolamento della Giunta Regionale Toscana n. 13/2017 (*Regolamento recante disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale in attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998 n. 25*).

In vista della camera di consiglio cautelare, UPI Toscana ha dispiegato il proprio intervento volontario *ad adiuvandum* ex art. 28, 2° comma, e art. 50 c.p.a., proprio a tutela delle ragioni dell'autonomia costituzionale delle Province (toschane) e al precipuo fine di stimolare l'attivazione del giudizio costituzionale in via incidentale sulla normativa regionale, sulla base della quale si fondava il regolamento impugnato.

Il Tar ha quindi fissato l'udienza pubblica per la trattazione del merito. All'esito dell'udienza pubblica il TAR della Toscana, sez. II, con ordinanza n. 621 del 7.5.2018, riconoscendo espressamente la fondatezza delle argomentazioni articolate da UPI, ha sospeso il giudizio amministrativo e ha sollevato questione di costituzionalità sull'art. 2, 1° comma, lett. d) n. 1 Legge regionale della Tosca-

na 3.3.2015 n. 22 (nel testo modificato dall'art. 2, 1° comma, Legge regionale della Toscana 30.10.2015 n. 70) e sull'art. 5, 1° comma, lett. e) e p) della Legge regionale della Toscana 18.5.1998 n. 25 (nel testo modificato dalle Leggeri regionali della Toscana 28.10.2014 n. 61 e 24.2.2016 n. 15), per violazione degli artt. 117, 2° comma, lett. p) e s) Cost.

Con tale ordinanza, il Giudice *a quo*:

- ha dichiarato ammissibile l'intervento di U.P.I. Toscana, accogliendo la tesi di questa difesa e riconoscendo «il ruolo esponenziale e di supporto svolto dall'associazione nei confronti delle Province»;

- ha affermato che «merita sicuramente accoglimento la precisa ricostruzione del quadro della giurisprudenza della Corte costituzionale fornita dall'U.P.I. Toscana».

- sulla base di tale ricostruzione il Collegio ha ravvisato la «non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle suddette previsioni, nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di:

a) controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggi ad essi conseguenti, previste dagli artt. 197, 1° comma lett. a), 242, 12° comma e 248, 1° e 2° comma del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;

b) controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, previste dagli artt. 197, 1° comma lett. b) e 262, 1° comma del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;

c) verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, 1° comma lett. c), 214, 9° comma, 215 commi 3 e segg. e 216, commi 4 e segg. del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152».

Per quello che riguarda le previsioni costituzionali violate, il Giudice *a quo* ha ritenuto che le già richiamate previsioni di legge regionale fossero da ritenersi in contrasto con la previsione dell'art. 117, 2° comma lett. s) della Costituzione (nella lettura richiamata al precedente punto 3), che attribuisce alla competenza statale l'adozione delle norme fondamentali in materia di tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti tra cui, sicuramente, rientrano le norme in materia di competenza delle Province.

Il Giudice *a quo* ha rilevato altresì il contrasto con la previsione di cui all'art. 117, 2° comma lett. p) della Costituzione, trattandosi di una modificazione delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» non prevista dalla legge statale e non legittimata neanche dalle previsioni di cui alla l. 7 aprile 2014, n. 56, per quanto sopra rilevato.

- ha motivato in modo puntuale anche in relazione alla rilevanza della questione di costituzionalità: «la Sezione è chiamata [...] a giudicare su atti che incidono direttamente sull'esercizio delle tre competenze provinciali sopra richiamate e che risulterebbero illegittimi ove dovesse essere dichiarata l'incostituzionalità delle previsioni di legge regionale presupposte».

In data 16.4.2019 veniva quindi fissata l’Udienza pubblica per la discussione del giudizio innanzi alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 129 del 28.5.2019, accoglieva il ricorso, con grande soddisfazione personale del Professore, per il quale quella vittoria rappresentava una bandiera dell’autonomia.

La Corte «dichiara(va) l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», nel testo modificato dall’art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell’art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nel testo modificato dall’art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l. r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall’art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell’aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l’applicazione delle procedure semplificate».

Più in particolare, la Corte riteneva fondata la censura riferita all’art. 117, comma secondo, lettera s) Cost.

Si riportano di seguito i passaggi più significativi della sentenza:

«Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015).

*È ben vero che la materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali [...]. La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell’ambiente [...].*

Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei “livelli di tutela uniforme” che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale [...].

Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell’ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi [...].

Per espressa previsione dell’art. 197, comma 1, cod. ambiente, l’attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce “attuazione dell’articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.

Quest’ultimo, tuttavia, nella parte relativa alle Province ha subito incisive modifiche in seguito all’approvazione della legge n. 56 del 2014.

Detta legge, infatti, ha ridefinito la Provincia quale “ente di area vasta”, preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo). Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all’approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l’altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell’art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge” [...]. Questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale intervento legislativo conserva piena efficacia quanto al “dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni” delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali “con funzioni di area vasta”, ed “ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale” (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province).

Per affrontare la questione sottoposta a questa Corte è necessario, quindi, riferirsi all’art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della citata legge n. 56 del 2014.

Il primo di tali commi individua le “funzioni fondamentali” da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste, al punto a), la “tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza”.

L’espressione è generica, ma non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni [...].

Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate pre-

## 2) *Sull'autonomia regionale*

Un'altra avventura processuale importante riguarda la vicenda dei c.d. "scontrini" dei Consiglieri regionali, o meno giornalmente, la vicenda relativa all'uso dei contributi da parte dei gruppi del Consiglio regionale della Toscana, rispetto ai quali i Presidenti dei gruppi erano stati chiamati dalla Corte dei conti alla "resa del conto", in qualità di asseriti "agenti contabili".

Da tale vicenda è scaturito un intenso e lungo conflitto tra Stato e Regione Toscana, definito dalla **Corte costituzionale con la sentenza n. 107/2015**, nell'ambito del quale Paolo Carrozza si è speso, con passione e molta energia, a tutela dell'autonomia regionale.

In quell'occasione avevamo avuto l'onore, assieme ad altro collega, di difendere i Capi gruppo del Consiglio della Regione Toscana, ossia i terzi (ammessi) nel conflitto intersoggettivo, che sarebbe sorto, avente ad oggetto un atto giurisdizionale<sup>3</sup>.

---

visioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, si pongono dunque in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale il TAR Toscana, sez. II, con la sentenza n. 441 del 16.4.2020, ha quindi accolto il ricorso della Provincia di Grosseto, e segnato un limite a tutela dell'autonomia provinciale. La sentenza è stata commentata in dottrina da:

GIAN LUCA CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in «Le Regioni», 2019, 901 ss.

CLAUDIA TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in «Le Regioni», 2019, 927 ss.

<sup>3</sup> In sintesi la vicenda processuale. a. Il Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana, con una nota del 28.3.2013, formulava all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale una istanza istruttoria, richiedendo per ogni gruppo consiliare: a) l'ammontare dei fondi pubblici regionali accreditati come contributo previsto dalla legge regionale n. 60/2000 per gli anni 2010-2011-2012; b) i dati bancari identificativi del Gruppo Consiliare destinatario del contributo; c) i nominativi dei Presidenti e la composizione dei Gruppi nel suddetto triennio.

L'Ufficio di Presidenza, forniva la documentazione richiesta, per quanto non risultasse chiaro il quadro normativo, ed ancor prima costituzionale, sulla base del quale la Procura ritenesse di esercitare tali poteri.

In data 11.4.2013 il Procuratore Regionale presentava alla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana sette istanze per resa di conto, ex art. 39 del R.D. n. 1038/1933, richiedendo l'emanazione del decreto

di fissazione del termine per il deposito, da parte dei Gruppi Consiliari del Consiglio Regionale della Toscana, dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi previsti dalla legge regionale n. 60/2000 accreditati, nel corso della IX legislatura regionale, per gli anni 2010-2011-2012.

b. Nello stesso mese di Aprile 2013, la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana deliberava la regolarità del rendiconto 2012 dei Gruppi Consiliari del Consiglio Regionale della Toscana, in applicazione della disciplina contenuta nell'art. 1, 9°-12° comma, del D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012, recante – come è noto – l'obbligo per il Presidente della Regione di inviare alle Sezioni Regionali di Controllo i rendiconti annuali di ciascun gruppo. Tale obbligo – lo si rileva fin da adesso – si palesava come una novità normativa espressa, che confermava a contrario la non azionabilità del giudizio per resa di conto e del giudizio di conto nei riguardi dei Gruppi Consiliari.

c. La Corte dei conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, all'esito della Camera di Consiglio del 10.7.2013 e di un giudizio di natura sommaria emanava i decreti con i quali, ritenuti i Presidenti *pro tempore* dei Gruppi Consiliari “agenti contabili”, in quanto tali legittimati passivi del giudizio per resa di conto e nel giudizio di conto ai sensi degli artt. 44 e segg. del R.D. n. 1214/1934, assegnava agli stessi il termine di 90 giorni per il deposito “dei conti giudiziali relativi alla gestione dei fondo pubblici regionali integranti il contributo previsto dalla legge regionale n. 60/2000 accreditati nel corso della IX legislatura regionale per gli anni 2010 - 2011 - 2012”.

I Presidenti dei Gruppi consiliari, assistiti da Paolo Carrozza, si sono costituiti nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Toscana, innanzitutto eccepandone il difetto di giurisdizione e sostenendo che la gestione dei fondi erogati ai Gruppi Consiliari del Consiglio Regionale non fosse soggetta al giudizio per resa di conto ed al giudizio di conto.

In quella sede veniva annunciata la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione.

d. La Regione Toscana, vista la palese violazione della propria autonomia costituzionale, ha attivato innanzi alla Corte costituzionale un conflitto inter-soggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale, configurato non come *vindicatio potestatis* ma come un conflitto da menomazione.

Il ricorso, n. 11/2013, è stato pubblicato nella G.U. n. 44 del 30.10.2013.

La Regione Toscana ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta alla Corte dei conti richiedere il deposito dei conti giudiziali dei Gruppi Consiliari e, per l'effetto, di annullare i decreti.

Nel giudizio costituzionale i Presidenti dei Gruppi hanno così esperito intervento di terzo nel conflitto tra Stato e Regione.

e. Nel mentre i Presidenti dei Gruppi, assistiti da Paolo Carrozza, hanno proposto – in relazione al giudizio pendente dinanzi alla Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana – il ricorso preventivo di giurisdizio-

ne ai sensi dell'art. 41 c.p.c., intendendo far accertare definitivamente dalla Suprema Corte il difetto assoluto di giurisdizione o comunque il difetto di giurisdizione della Corte di Conti, in ordine alla controversia instaurata nei loro confronti dal Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana.

f. In pendenza del processo costituzionale e in pendenza del suddetto regolamento preventivo di giurisdizione, si è celebrata in data 24.9.2014 l'udienza pubblica davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Toscana.

All'esito di tale udienza il Collegio ha ritenuto di sospendere il giudizio comune in attesa della definizione del regolamento preventivo di giurisdizione e dello stesso processo costituzionale.

g. In data 2.12.2014 si è celebrata la camera di consiglio per la discussione del regolamento preventivo di giurisdizione.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con 7 identiche ordinanze interlocutorie (n. 27146/2014; 27147/2014; 27148/2014; 27149/2014; 27150/2014; 27151/2014; 27152/2014, tutte pubblicate in data 22.12.2014), hanno, a loro volta, disposto la sospensione dei giudizi per regolamento di giurisdizione, in quanto il «Collegio ritiene opportuno rinviare la causa a nuovo ruolo in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, in ragione della sostanziale identità dell'oggetto del presente giudizio e di quello per conflitto di attribuzione – tutt'ora pendente, unitamente ad altri analoghi proposti da altre Regioni dinanzi a detta Corte – basati entrambi essenzialmente sulla violazione dei medesimi parametri costituzionali, e tenuto anche conto della generale problematica concernente il coordinamento tra gli anzidetti rimedi in considerazione degli effetti che la decisione concernente l'uno è in grado di produrre su quella relativa all'altro».

g. Nell'udienza del 28.4.2015 la Corte costituzionale con ordinanza dichiarava ammissibile l'intervento dei terzi nel conflitto:

«Considerato che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, «subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune - ordinaria, amministrativa, tributaria, militare o contabile - in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio» (sentenza n. 305 del 2011); che, nel caso di specie, ricorrono gli estremi dell'eccezione indicata, sicché è ammissibile l'intervento spiegato dai Presidenti dei Gruppi consiliari».

h. All'esito dell'udienza, e di una bellissima discussione orale, la Corte costituzionale con la sentenza n. 107/2015 accoglieva il ricorso della Regione Toscana e le ragioni rappresentate dagli interventori:

«7. – Nel merito i ricorsi sono fondati.

7.1. – Entrambe le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, abbia leso la loro autonomia organizzativa e contabile, e in particolare quella dei rispettivi Consigli regionali, esercitando con i decreti impugnati la giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari in assenza dei relativi presupposti oggettivo e soggettivo. La censura è fondata con riferimento all'assenza del presupposto soggettivo, e cioè la qualifica di agente contabile.

Questa Corte ha affermato che «i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica» (sentenza n. 187 del 1990).

Più di recente si è ricordato che «I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014).

La figura dei presidenti dei gruppi consiliari, delineata dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizza, a sua volta, per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite.

Basti ricordare che l'art. 17 dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, prevede che «I presidenti rappresentano i gruppi consiliari, rispondono della loro gestione, esercitano le funzioni stabilite dallo Statuto e dal regolamento interno del Consiglio. La conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari collabora con il Presidente del Consiglio e l'Ufficio di Presidenza per la organizzazione della attività e dei lavori consiliari».

Gli artt. 24 e 25, poi, attribuiscono ai presidenti il potere di concorrere alla programmazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni e alla fissazione dell'ordine del giorno del primo.

L'art. 24 della legge regionale statutaria piemontese 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), dal canto suo, prevede che «Ogni Gruppo elegge un Presidente che ne dirige l'attività al fine dell'espletamento dell'attività istituzionale in seno all'assemblea».

L'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è, dunque, meramente funzionale all'esercizio



della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di "concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale" (sentenza n. 1130 del 1988).

L'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce, quindi, in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile.

7.2.– Nel senso del difetto della giurisdizione di conto per assenza, in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, della qualifica soggettiva di agente contabile si sono pronunciate anche le sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti con la sentenza n. 30 del 2014, sopravvenuta alla proposizione degli odierni ricorsi per conflitto di attribuzione.

In tale pronuncia il massimo organo della giurisdizione contabile ha anche effettuato un significativo richiamo al nuovo sistema di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari introdotto dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, e operativo solo a decorrere dall'anno 2013 (sentenza n. 130 del 2014).

Esso, sebbene non vigente negli esercizi di bilancio interessati dagli odierni conflitti, è rilevante dal punto di vista sistematico, poiché è evidente che l'attribuzione del potere di verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti intende porre rimedio a un vuoto di attribuzioni in materia della magistratura contabile, vuoto evidenziato dal rilievo che, sin dall'istituzione delle Regioni e prima delle iniziative sfociate negli odierni conflitti, la prassi non ha mai conosciuto l'esercizio della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari.

8.– È opportuno ricordare, infine, che quest'ultimi, come chiarito dalle stesse sezioni riunite nella citata sentenza n. 30 del 2014, anche se non tenuti alla resa del conto giudiziale in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti).

Si trattava di una vittoria faticosa ma assai carica di significati, un argine alle “debordazioni statali”, come diceva Paolo Carrozza.

Tuttavia, al di là della questione di merito, ricordo come Paolo Carrozza con grande soddisfazione accolse la dichiarazione di ammissibilità dell'intervento dei terzi nel processo costituzionale<sup>4</sup>.

---

9.– Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, emanare, rispettivamente, i decreti 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e il decreto 8 novembre 2013, n. 14, con cui, in violazione dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali della Toscana e del Piemonte, si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

I decreti in questione, per l'effetto, vanno annullati».

Sulla sentenza in dottrina cfr. F. Marone, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale?*, in questa [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), Studi 2016/II.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale, le Sezioni Unite della Cassazione, preso atto dell'annullamento dei decreti impugnati, dichiararono quindi inammissibili i ricorsi, mentre le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti con 7 analoghe sentenze (n. 313 ss. del 26.10.2016) dichiararono finalmente l'inammissibilità del giudizio per carenza di giurisdizione.

<sup>4</sup> Mi permetto di richiamare in questa sede alcuni passaggi dell'atto di intervento, estratto dal fascicolo di Studio, proprio sullo specifico profilo dell'ammissibilità dell'intervento:

«In via liminare, sull'ammissibilità dell'intervento dei terzi nel presente conflitto.

*è noto a questa difesa come la natura del conflitto intersoggettivo (rectius, il suo tono costituzionale) e specificatamente la funzionalizzazione di esso alla tutela della sfera di attribuzioni dello Stato e delle Regioni abbia indotto la giurisprudenza costituzionale a ritenere inammissibili gli interventi di terzi, siano questi soggetti privati o soggetti pubblici, diversi dagli Enti processualmente legittimati, in senso attivo e passivo, ex art. 134 Cost. e artt. 39 ss l. n. 87/1953. Tuttavia questa Ecc. ma Corte, fermo il principio del contraddittorio “chiuso”, ha configurato una deroga processuale per quei soggetti privati il cui diritto di difesa (art. 24 Cost.) in seno ad un processo comune (qual è il giudizio di conto) possa essere compromesso o irrimediabilmente condizionato dall'esito del giudizio costituzionale.*

Infatti, questa Ecc.ma Corte – in sede di definizione di un conflitto tra Enti avente ad oggetto l'impugnazione di un atto giurisdizionale lesivo dell'immunità di cui all'art. 122, 4° comma, Cost. – ha dapprima affermato l'ammissibilità dell'intervento (della parte civile nel processo penale) quando la valutazione della Corte nel conflitto (sull'applicabilità dell'immunità) finisca di fatto "per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune" così da risultare "in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti" (così Corte cost. n. 76/2001; cfr. anche ord. 20.3.2007 allegata a Corte cost. n. 195/2007; cfr. anche Corte cost. n. 279/2008).

In tali decisioni risulta particolarmente valorizzata, ai fini del riconoscimento della legittimazione ad intervenire, la natura pregiudiziale del giudizio costituzionale rispetto al giudizio comune: "l'esigenza del contraddittorio – fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione – si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato a questa Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto 'pregiudiziale', quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire" (Corte cost. n. 76/2001).

Tuttavia deve precisarsi come tale pregiudizialità, legittimante l'intervento del terzo, non si risolva e non possa risolversi nella fattispecie in cui il giudizio costituzionale possa neutralizzare radicalmente il diritto di difesa nel giudizio comune a valle (come per la parte civile nel processo penale per diffamazione da parte di consigliere regionale), posto che – come si desume dalla pronuncia appena citata – la suddetta ipotesi è una tra le altre ("...del tutto 'pregiudiziale', quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire").

Infatti la successiva giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto – affermando il principio – la legittimazione ad intervenire anche quando, più generalmente, "l'esito del conflitto è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo" (Corte cost. n. 386/2005; Corte cost. n. 154/2004; Corte cost. n. 225/2001), per il solo fatto che il giudizio costituzionale coinvolge situazioni giuridiche private che "sarebbero pregiudicate da un esito del conflitto e salvaguardate da un esito opposto" (cfr. ordinanza allegata alla sentenza n. 386/2005). In altre parole "anche se di regola, nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto. In tali casi questa Corte ritiene ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto" (Corte cost. n. 195/2007); e, analogamente, "nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti non è ammesso

l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso o a resistervi, subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune – ordinaria, amministrativa, tributaria, militare o contabile – in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio" (Corte cost. n. 305/2011).

Nel caso di specie sussistono analoghi e decisivi presupposti, idonei a far ritenere ammissibile il presente intervento:

a) i soggetti interventori sono parti del giudizio (comune) di conto, in quanto destinatari della notificazione dei decreti adottati dalla Sezione giurisdizionale della Regione Toscana, oggetto dell'impugnazione nel presente giudizio da parte della Regione Toscana;

b) il giudizio costituzionale si palesa quindi pregiudiziale al giudizio di conto, posto che la definizione della questione della spettanza della competenza (secondo la logica del conflitto da interferenza) è necessaria al fine di valutare la stessa esperibilità del giudizio comune. L'esito del giudizio costituzionale rischia di risolvere il merito del giudizio di conto (rectius, una parte sostanziale di esso) e specificatamente la contestata questione pregiudiziale relativa alla stessa azionabilità del giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari (ossia l'an del giudizio comune).

In altre parole la definizione della questione competenziale, oggetto del giudizio costituzionale, nel senso dell'azionabilità del giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei gruppi, si risolverebbe in una compromissione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), posto che i Presidenti dei gruppi consiliari non potrebbero più contestare in seno al giudizio di conto lo specifico profilo della carenza dei presupposti di azionabilità del medesimo giudizio (ma soltanto altri e diversi profili).

Non può quindi negarsi come nel caso di specie "la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio" (Corte cost. n. 305/2011).

Per questa ragione l'omessa e negata partecipazione degli odierni intervenienti nel presente giudizio si risolverebbe in un vuoto di tutela, non essendovi più alcuna sede giurisdizionale nella quale essi potrebbero rappresentare le proprie ragioni giuridiche relative alla in-azionabilità del giudizio di conto.

c) la legittimazione all'intervento dei Presidenti dei gruppi consiliari risulta ancor più palese se si pone mente alla disciplina normativa del giudizio per resa di conto, propria degli anni '30 (artt. 44 ss. del R.D. n. 1214/1934), la quale, in violazione del principio costituzionale del contraddittorio processuale, non contempla alcuna garanzia partecipativa nel momento decisivo sull'an della sussistenza dell'obbligo a rendere il conto: i decreti impugnati nel presente giudizio sono stati adottati in una camera di consiglio, alla quale non hanno partecipato i Presidenti dei gruppi consiliari, ma soltanto il Procuratore regionale, che ha presentato l'istanza finalizzata all'attivazione del giudizio per resa di conto.

### 3) *Sul danno erariale di natura ambientale*

Un'altra vicenda assai complessa e impegnativa, nella quale Paolo Carrozza si è speso per molto tempo, assieme a un importante collegio difensivo (nel quale vi era anche il Prof. Avv. Stefano Grassi), è quella della difesa, innanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Toscana, in sede di giudizio di responsabilità (n. 58665/R – 2010), dei membri delle Giunte regionali della Toscana, in carica per il periodo di durata dei lavori di realizzazione della TAV Firenze-Bologna.

In sintesi, si contestava che l'errata realizzazione della TAV avesse determinato una dispersione di acqua, *rectius*, della falda acquifera, ossia di un bene comune, economicamente quantificabile come danno erariale.

---

A nulla varrà eccepire che l'immunità di cui all'art. 122, 4° comma, è una prerogativa non a tutela della persona fisica, ma dell'organo, posto che ciò che rileva ai presenti fini è l'obbligo costituzionale di garantire il diritto di difesa su qualsiasi profilo del thema decidendum del giudizio comune (del giudizio di conto), così che la traslazione di parte di tale thema (quello relativo all'an del giudizio comune) in altra sede giurisdizionale (il processo costituzionale), la quale si palesa come pregiudiziale, genera, come necessario corollario processuale, la legittimazione della parte del giudizio comune (i Presidenti dei gruppi consiliari) ad intervenire anche in quella sede (*rectius*, in questa sede), al fine di evitare che una porzione dell'oggetto del processo comune sia decisa in assenza di contraddittorio.

Per mero scrupolo difensivo si precisa che il presente intervento viene esperito: a) previa notificazione, secondo il modello dell'intervento del terzo nel processo amministrativo (alla luce del rinvio mobile contenuto nell'art. 22 l. n. 87/1953), per quanto questa Ecc. ma Corte abbia ritenuto ammissibili anche interventi dispiegati con il mero deposito di una memoria;

b) nel termine di 20 giorni dal giorno di conoscenza della proposizione del ricorso da parte della Regione Toscana, e cioè nel termine di 20 giorni dalla pubblicazione del ricorso nella G.U. n. 44 del 30.10.2013 (nel rispetto di quanto desumibile, in via analogica, dal rinvio dell'art. 41 all'art. 25, 2° comma, l. n. 87/1953, il quale, per il giudizio in via incidentale, fissa il termine di costituzione di 20 giorni dal momento di conoscenza dell'atto introduttivo del giudizio, e cioè dalla notificazione dell'ordinanza; infatti l'art. 4, 4° comma, delle N.I. dispone che "L'atto di intervento di cui ai commi precedenti deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio").

In ogni caso questa Ecc. ma Corte ha ritenuto ammissibili anche interventi esperiti al di là del suddetto termine, analogamente a quanto avviene nel processo amministrativo».

Il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti aveva convenuto i Presidenti della Regione e i membri delle Giunte, oltre ad altri soggetti, con atto di citazione, domandandone la condanna al pagamento, in favore dello Stato e del Ministero dell'ambiente nonché in favore della Regione Toscana, del danno alla "risorsa idrica" per circa 13 milioni di euro.

La vicenda oggetto della contestazione riguardava l'accertamento del danno erariale causato dai lavori di costruzione della linea ferroviaria dell'Alta Velocità; secondo la Procura regionale,

quale diretta conseguenza della realizzazione delle gallerie insistenti nella tratta è stato cagionato un ingente danno alla risorsa idrica del territorio del Mugello e del massiccio di Monte Morello, determinato dalla dispersione, ancora in corso di più di centocinquanta miliardi di litri di acqua e dal considerevole abbassamento delle varie falde idriche, con conseguente depauperamento della portata ovvero prosciugamento o essiccamento di 70 sorgenti, 38 pozzi, 20 tra fiumi, torrenti e fossi nonché 5 acquedotti.

Nell'atto di citazione si affermava che la documentazione

ha permesso di stabilire un nesso causale tra gli eventi dannosi sopra evidenziati e la condotta dei pubblici amministratori e funzionari che hanno approvato e/o comunque consentito che i relativi progetti avessero in ogni caso il loro corso, nonostante fossero a conoscenza che gli elaborati progettuali presentavano caratteristiche costruttive palesemente inidonee a garantire la tutela della risorsa idrica del territorio interessato dal passaggio dell'infrastruttura.

La difesa, oltre alle complesse difese di merito, aveva eccepito il difetto della giurisdizione contabile, insistendo su un tema assai complesso, quello dell'azionabilità del danno ambientale, nonché la prescrizione relativa all'azione di responsabilità attivata.

**La Corte dei conti della Toscana con la sentenza n. 273/2012** accolse tale eccezione, qualificando l'illecito istantaneo ad effetti permanenti e quindi rilevando il decorso dei 5 anni.

Al di là della questione giuridica, Paolo Carrozza rammentava spesso questa vittoria come un argine ad alcune invasioni delle Procura regionali contabili nelle scelte discrezionali della

“politica” e in quelle strategiche per un territorio. Di converso rilevava spesso come alcuni amministratori, con maggiore timore, non assumessero scelte coraggiose, proprio per la paura di incorrere in un giudizio di responsabilità.

Il tema relativo al rapporto tra responsabilità politica e responsabilità erariale era un tema su cui spesso è intervenuto anche a livello seminariale.

4) *Il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea nel giudizio costituzionale in via principale*

Paolo Carrozza ha anche difeso la Regione Sardegna innanzi alla Corte costituzionale in più giudizi costituzionali:

- i) Corte costituzionale, sentenza n. 365/2007<sup>5</sup>;
- ii) Corte costituzionale, sentenza n. 102/2008<sup>6</sup>;
- iii) Corte costituzionale, sentenza n. 213/2008;
- iiii) Corte costituzionale, sentenza n. 411/2008<sup>7</sup>.

Tuttavia merita di essere certamente ricordata con particolare enfasi il giudizio costituzionale principale nel quale per la prima volta la Corte costituzionale ha esperito rinvio alla Corte di giustizia europea (ord. 103/2008).

---

<sup>5</sup> Cfr. in dottrina O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in «Forum dei Quaderni Costituzionali»; Adele Anzon Demmig, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); Paolo Caretti, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in «Forum dei Quaderni Costituzionali»; Paolo Passaglia, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo (per gentile concessione del «Forum dei Quaderni Costituzionali»)*; Daniela Belvedere, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?* in «Forum dei Quaderni Costituzionali».

<sup>6</sup> Cfr. in dottrina I. Elisabetta Di Stefano, *Verso un patrimonio costituzionale comune. Riflessioni a margine della sentenza n. 102 del 2008 nella Rubrica Studi di «Consulta OnLine»*; Tommaso Giovannetti, *L'ultimo passo del “cammino comunitario” conduce la Corte a Lussemburgo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>7</sup> Cfr. in dottrina da Roberto Bin, *Prevalenza senza criterio*, in «Forum dei Quaderni costituzionali».

La vicenda è nota ed è ormai in tutti i manuali di giustizia costituzionale<sup>8</sup>.

Una storica apertura della Corte costituzionale alla dimensione europea, che per quanto non fosse del tutto congeniale agli interessi difensivi, fece sorridere Paolo Carrozza, perché l'ordinamento stava "cambiando".

E sicuramente Paolo Carrozza ha assistito da protagonista ad uno degli snodi fondamentali di quel cambiamento.

##### 5) *Sui concorsi universitari*

Per anni Paolo Carrozza è stato protagonista nel contenzioso universitario, sia in quello relativo alle Abilitazioni scientifiche nazionali sia in quello relativo alle procedure di reclutamento.

In questo settore lo Studio è certamente diventato negli anni un punto di riferimento.

Abbiamo passato ore a discutere del sistema di reclutamento universitario dopo esserci cimentati con ricorsi per le abilitazioni e concorso universitari<sup>9</sup>.

Su un tema specifico, al di là delle molteplici vicende processuali, aveva riflettuto molto, ossia, in relazione ai concorsi per posti di I e II fascia, sul rapporto tra Commissione valutatrice e Consiglio di Dipartimento, rilevando spesso come l'attribuzione ai Consigli di Dipartimento da parte di alcuni regolamenti universitari di un potere discrezionale di chiamata, anche in difformità rispetto ai giudizi delle Commissioni, rappresentasse

---

<sup>8</sup> Ricordo in questa sede soltanto i commenti di L. Pesole, *La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).; I. Spigno, *La Corte Costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in «Osservatorio sulle fonti»; S. Bartole, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in «Quaderni Costituzionali»; T. Giovannetti, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>9</sup> Rammento solo alcuni giudizi: Cons. St., sez. VI, r.g.n. 7756/201; Cons. St., sez. VI, r.g.n. 3111/2019; TAR Lazio r.g.n. 1544/2018; TAR Lazio r.g.n. 6758/2018; TAR Lazio r.g.n. 5402/2014; TAR Lazio r.g.n. 1433/2015; TAR Lazio r.g.n. 2322/2014; TAR Bologna r.g.n. 1112/2015; TAR Piemonte r.g.n. 190/2012; TAR Toscana, sez. I, r.g.n. 1624/2019; TAR Toscana, sez. I, r.g.n. 138/2019; TAR Toscana r.g.n. 1587/2018; TAR Toscana r.g.n. 958/2018).



una deroga alla regola costituzionale del concorso pubblico, una alterazione dell'art. 97 Cost., posto che in tal modo si determina una spoliazione di competenza dell'organo tecnico (la Commissione) in favore di un diverso organo (il Consiglio di Dipartimento) privo delle competenze tecniche specifiche, in relazione ai singoli settori, necessarie per esprimere una valutazione; Paolo Carrozza osservava anche come tale deroga (e quindi tale potenziale vizio di legittimità), generatrice spesso di distorsioni, fosse da imputare non alla legge (Gelmini, l. n. 240/2010) ma alle stesse fonti regolamentari, espressione dell'autonomia universitaria.

Tuttavia, per ironia della sorte, Paolo Carrozza, da difensore dei controinteressati vincitori di concorso, ha contribuito, alla formazione dell'indirizzo giurisprudenziale contrario, che ha portato a far emergere la legittimità degli stessi regolamenti. Questo è quello che alcune volte accade nella professione, in attuazione del diritto di difesa (art. 24, 113 Cost.).

*6) Sul Regolamento urbanistico comunale come strumento di mandato politico*

Un ulteriore tema che Paolo Carrozza ribadiva con forza, in molte sedi, era quello della natura dello strumento urbanistico generale come strumento di mandato politico.

Riporto di seguito quanto scritto in una vicenda processuale (che non interessa in quanto tale).

«Il rapporto tra P.S. e R.U. nella disciplina urbanistica regionale toscana.

La Regione Toscana fa parte del ristretto novero di regioni che sin dalla sua prima legge urbanistica (L.R.T. n. 5/1995) ha optato per una forma di "piano regolatore comunale" articolata su due livelli, il Piano Strutturale (che l'art. 9 della L.R. 1/2005 definisce atto di "pianificazione" territoriale) e il Regolamento Urbanistico (che l'art. 10 della L.R.T. n. 1/2005 definisce atto di "governo" del territorio).

Il rapporto che si viene ad instaurare tra P.S. e R.U. non è però di semplice "sovraordinazione" (art. 53, c. 2, della L.R.T. 1/2005) in quanto suppone una diversità di funzioni: il P.S. stabilisce la strategia complessiva di sviluppo del territorio, fissando le "invarianti", lo "statuto", i limiti alla edificabilità mediante l'individuazione di unità territoriali organiche elementari – c.d.

UTOE – che, porzione di territorio per porzione di territorio, garantiscono un equilibrato rapporto tra edificato e standard urbanistici (verde, parcheggi, attrezzature di relazione) ed un corretto uso delle risorse materiali disponibili. Ciò facendo detta “obbiettivi” ed “indirizzi” per la programmazione del governo del territorio, che si sostanzia per l’appunto nel R.U.

Il R.U. è l’atto di “governo” del territorio per un periodo limitato di tempo (cinque anni: art. 55, c. 5), che promuove l’attività di trasformazione e riqualificazione del territorio per il periodo del mandato del sindaco e della sua maggioranza sulla base degli indirizzi ed obbiettivi (e nel rispetto dei limiti) posti dal P.S.

Questo rapporto complesso (sovrordinazione e diversità di funzioni) si manifesta nel procedimento di approvazione: il P.S. (e le sue varianti) richiedono un procedimento che coinvolge gli organi comunali (Giunta e Consiglio), ma anche Provincia e Regione; il R.U. è approvato dal Consiglio Comunale e caratterizza la “consiliatura”, nel senso che costituisce la massima espressione del programma del Sindaco e della sua maggioranza (essendo destinato, come detto, a cessare i suoi effetti trascorsi 5 anni dalla sua approvazione: art. 55, c. 5, L.R.T. n. 1/2005).

Il R.U. costituisce dunque lo strumento di attuazione del programma politico del sindaco e della sua maggioranza: attraverso il R.U. la maggioranza politica locale, nel rispetto dei principi del P.S., governa le trasformazioni del territorio nei successivi cinque anni, attua discrezionalmente i principi contenuti nel P.S., adatta le forme dell’azione amministrativa al veloce mutamento della realtà socio-economica e culturale del territorio».

Questi solo alcuni frammenti processuali.

## **6. Un giurista “europeo”**

Non posso non ricordare la sua dimensione di giurista europeo anche nell’esercizio della professione.

Ci ha insegnato nel processo a non fermarci al diritto statale. A trovare la dimensione più ampia del principio di legalità. Era un giurista europeo, anche nella individuazione dei parametri di legittimità.

Nei ricorsi al TAR, al fine di rubricare i motivi di impugnazione, andava a cercare la regola europea violata dal provvedi-

mento amministrativo, la fonte europea direttamente applicabile; un continuo tentativo di ricostruire il sistema in forma integrata, di ricostruire il quadro di riferimento in modo più ampio.

In fin dei conti, come sosteneva, la impugnazione di un provvedimento per violazione diretta delle norme europee e quindi l'annullabilità dello stesso per tale vizio speciale provano tutta la debolezza della teoria della separazione competenziale degli ordinamenti.

Le sue riflessioni (processuali e fuori udienza) sul rapporto tra potere di pianificazione urbanistica, commercio e concorrenza, alla luce della normativa europea, rimarranno lezioni per molti di noi.

## 7. Un ricordo personale

Alla fine, dopo tanti anni di lavoro, non ho *un* profilo di Avvocato da tratteggiare.

Ho una sorta di turbine in testa di idee, di fatti, di persone; di azioni, materiali e processuali.

Mi ricorderò con affetto la sua riluttanza per qualsiasi forma di aziendalismo professionale, a tratti per qualsiasi eccesso di organizzazione; appuntamenti a mezzanotte per chiudere ricorsi, lezioni di urbanistica in macchina in autostrada a tutta velocità, una cena fino a tarda sera (con 3 primi a testa) prima di una udienza in Corte costituzionale, aerei e treni persi (tanti); mi ricorderò anche di messaggi alle tre di notte con cui mi chiedeva di sostituirlo a Roma in una riunione delle otto del mattino.

Paolo Carrozza ci ha consigliato. Da una vicenda processuale o da una vicenda istituzionale nasceva uno spunto per un articolo scientifico. In fin dei conti il Commentario al Testo unico degli Enti locali (I edizione, Roma, 2012), che abbiamo curato con Cristina Napoli, nasce nelle stanze dello Studio di Via S. Cecilia.

È stato un grande lavoratore. Un esempio. Ha lottato molto. Ha lavorato fino alle fine. Passione e forza.

È stato sempre generoso di affetto, di insegnamenti, di meriti.

Sulla sua scrivania ingovernabile e indomabile sempre un foglio, con un elenco interminabile di cose da fare e molti punti esclamativi.

Un Avvocato stimato dai colleghi e rispettato dai magistrati.

Un Avvocato a cui in molti hanno voluto bene.